

# Educación Superior

4

# **Las tareas inconclusas del Gobierno de Piñera y los desafíos que deberá enfrentar la administración de Bachelet**

Oscar Espinoza Díaz \*

Luis Eduardo González \*\*

\* Director del Área Política y Gestión Universitaria de Cinda

\*\* Director del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF

## Introducción

El propósito del presente texto es discutir y reflexionar en torno a las tareas no concluidas por la administración de Sebastián Piñera y los desafíos que deberá enfrentar el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Con ese objetivo en mente se pasa revista a temas asociados con el régimen de financiamiento de las instituciones de educación superior (IES), el lucro, la calidad del sistema, la regulación, la formación de técnicos, el desarrollo coherente de un sistema de ciencia y tecnología, y, el rol que deberían jugar el Estado y las universidades estatales en este nuevo escenario.

Los planteamientos y propuestas que se formulan en este documento deben ser entendidos en el marco de un sistema educacional complejo que atañe a la formación de personas a lo largo de su vida (long life learning). En tal sentido, las propuestas están circunscritas exclusivamente a una etapa de la trayectoria educativa de las personas por lo que implícitamente suponen la implementación de reformas en los niveles educativos precedentes.

”

**La mayor proporción del gasto en educación superior proviene de las familias (gasto privado) lo que se contrapone abiertamente con los modelos impulsados por las sociedades más desarrolladas del orbe, donde el Estado juega un rol preponderante en el financiamiento del sistema, contribuyendo con ello a la consolidación de sociedades más justas y cohesionadas**

## Financiamiento

### Situaciones actuales y problemas

El régimen de financiamiento que guía los destinos del sistema terciario chileno por sus características deja diversos temas sin abordar, en particular lo concerniente a las universidades estatales.

El gasto en educación superior en relación al PIB en Chile es del 2,4%. Dicho gasto se descompone en 0,7% que absorbe el Estado y el 1,7% que aporta el sector privado (OECD, 2013). El gasto total en cuestión es razonable y se halla sobre el promedio de los países OECD (1,6%). Sin embargo, el gasto público en educación superior está muy por debajo del gasto observado en otros países latinoamericanos y en el promedio de los países de la OECD (Ver Cuadro 1).

**Cuadro 1. Gasto en educación superior en relación al PIB en Chile (2010)**

| PAÍS            | GASTO PUBLICO | GASTO PRIVADO | TOTAL |
|-----------------|---------------|---------------|-------|
| Chile           | 0,7%          | 1,7%          | 2,4%  |
| Argentina       | 1,1%          | 0,3%          | 1,4%  |
| Brasil          | 0,9%          | s/i           | s/i   |
| México          | 1,0%          | 0,4%          | 1,4%  |
| Promedio Países | 1,1%          | 0,5%          | 1,6%  |
| OECD            |               |               |       |

Fuente: OECD (2013)

Como ya se mencionó previamente, la mayor proporción del gasto en educación superior proviene de las familias (gasto privado) lo que se contrapone abiertamente con los modelos impulsados por las sociedades más desarrolladas del orbe (incluyendo a los países de la OECD), donde el Estado juega un rol preponderante en el financiamiento del sistema contribuyendo con ello a la consolidación de sociedades más justas y cohesionadas.

Es importante consignar que en Chile recién hacia el año 2005 se logró igualar el gasto en educación superior (en moneda constante) existente a comienzos de la década del 80. Esta relación de gasto, obviamente, no contribuye al fortalecimiento de la educación pública puesto que se ha dado en un contexto de creciente privatización tanto a nivel institucional como a nivel de la matrícula.

Las universidades estatales en Chile reciben solo un 25% de aporte fiscal directo debiendo obtener el resto de los recursos para sus operaciones por la vía de las matrículas, aranceles y prestación de servicios. Esta situación impide que haya un desarrollo armónico y más dinámico al interior de estas entidades.

En la actualidad, los recursos que se obtienen por concepto de matrícula en las universidades estatales no solo financian actividades docentes sino que también actividades de investigación, gestión y extensión. Esto se traduce, por una parte, en la reducción de los recursos necesarios para la implementación de la docencia, y, por otra, en la insuficiente provisión de recursos para sostener debidamente toda la investigación y extensión que debería realizarse en estas instituciones. Se agrega a lo anterior que no siempre se hacen los esfuerzos necesarios para optimizar los recursos propios de la gestión. Por ejemplo, varias universidades estatales tienen más administrativos que académicos de jornada completa.

El Estado, en las últimas décadas, se ha focalizado aunque de manera muy parcial solo en las universidades y no ha dado suficiente atención a los Institutos Profesionales (IPs) y Centros de Formación Técnica (CFTs). En otras palabras, el Estado no ha generado ni políticas ni mucho menos acciones orientadas a este subnivel. En consecuencia, el Estado ha dejado en manos de los empresarios y grupos económicos todo el desarrollo de este sector. De igual modo, se han generado CFTs al amparo de algunas universidades del CRUCH con el objeto de recaudar recursos adicionales para financiar a dichas universidades.

Desafortunadamente, en lugar de buscar una mayor articulación con los otros niveles y de atender a estudiantes vulnerables que no pueden acceder a las universidades por razones económicas, han creado CFTs de administración privada con la intencionalidad de generar recursos que permitan subsanar problemas financieros al interior de las propias universidades dueñas de los centros. Este proceso de gestión privada de los centros universitarios fue propiciado y promovido por el propio Ministerio de Educación (MINEDUC) a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (MECESUP). Resulta incongruente que en una sociedad como la chilena, que se jacta de promover la justicia social y la equidad a través de la educación, las carreras más cortas (técnicas) tengan menos financiamiento del Estado en circunstancias que reciben a los estudiantes más vulnerables.

En función de lo señalado puede afirmarse que el financiamiento estatal está especialmente fundado en los costos de los aranceles y no en relación con las necesidades reales de los estudiantes (especialmente, los más pobres). Tampoco está vinculado con los requerimientos de instituciones que son de distintas características (Por ejemplo, se mide con la misma vara a las universidades de regiones apartadas que reciben una menor cantidad de postulantes con altos puntajes PSU, en particular, en ciertas carreras de menor demanda como las científicas).

Esto se explica por la lógica privatizadora que se ha promovido desde el año 1981 en adelante y por la inexistencia de una política pública orientada a fortalecer el financiamiento de las universidades estatales a lo largo del país. En esta perspectiva, no puede ignorarse que el financiamiento se ha

”

**El régimen de financiamiento ha producido un endeudamiento significativo en las familias de los estudiantes de clase media, media baja y baja. Esta situación se ha tornado inmanejable, constituyéndose en una de las banderas de lucha del movimiento estudiantil**

venido definiendo en las últimas décadas en función a la coyuntura sin considerar una planificación de mediano o largo plazo, tal como acontecía hasta comienzos de los años 70.

El aporte fiscal indirecto (AFI) refuerza el apoyo a las universidades metropolitanas que son las más selectivas en desmedro de las universidades regionales que tienen menos acceso a estudiantes que consiguen altos puntajes en la PSU. Como se sabe, además, los puntajes en dicha prueba tienen una directa correlación con el nivel socio-económico de los estudiantes. Por ende, este mecanismo de financiamiento representa un aporte regresivo que debiera revisarse.

En el plano de las ayudas estudiantiles, el régimen de financiamiento ha producido un endeudamiento significativo en las familias de los estudiantes de clase media, media baja y baja. Esta situación se ha tornado inmanejable constituyéndose en una de las banderas de lucha del movimiento estudiantil (Melo, 2012). Todavía más, la calidad de la formación ofertada, en general, no se condice con los altos aranceles que se cobran en las carreras.

Los programas de crédito estudiantil, con excepción del Fondo de Crédito Solidario, han estado y están en manos de la banca privada que ha fijado onerosas tasas para cada uno de dichos instrumentos. Esto, obviamente, ha ido en directo beneficio de la banca y en detrimento de los estudiantes y de sus familias. Más aun, con ocasión de las movilizaciones estudiantiles, el gobierno de Piñera optó por bajar la tasa de interés del CAE del 5,6% al 2%, asumiendo de este modo el Estado de Chile el costo de esa rebaja de intereses. Esta situación, a no dudarlo, representa una transformación cosmética al modelo de financiamiento de los estudios que no contribuye a paliar la enorme deuda que han adquirido los estudiantes y sus familias con las entidades financieras. Para un botón de muestra, en el caso del crédito CORFO también se rebajó la tasa de crédito pero su aplicación solo tendría lugar en el caso de los deudores que se encontraban al día en sus pagos, vale decir, la medida terminó beneficiando únicamente al 30% del total de deudores (González & Espinoza, 2013).

Complementando lo anterior, se corrobora que, la proporción de gasto público en IES por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, en el caso de Chile es la menor de América Latina alcanzando solo al 11,5% frente a un promedio regional de 24,3% (Brunner y Ferrada, 2011). Esta situación se explica porque el Estado tiene menos injerencia en el financiamiento del alumnado.

## Propuestas y sugerencias

Plantear que la educación sea totalmente financiada por el Estado en el corto plazo no parece viable, frente a las demandas de otros sectores como salud, previsión social e infraestructura. Sin embargo, las cifras de otros países de la Región Latinoamericana muestran que es posible incrementar el gasto público en educación superior focalizándolo en el sector público. En consecuencia, parece conveniente que el financiamiento de la educación superior continúe siendo mixto (público y privado), con restricciones sobre el lucro para todas las instituciones de educación superior, y no solo para las universidades como estipula actualmente la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE).

Con el fin de transparentar el gasto en educación superior y aminorar la carga que implica para los estudiantes asumir parte importante del costo de las otras funciones académicas, es recomendable diversificar los recursos para las funciones de docencia, investigación, extensión, prestación de servicios y gestión, asociándoles recursos provenientes de diversas fuentes. Además, es indispensable fomentar la eficiencia en el uso de recursos públicos, sobre la base de indicadores adecuados.

En el plano de la docencia en donde el Estado de Chile gasta menos de la mitad de lo que se gasta en promedio en América Latina, debería incrementarse este monto hasta alcanzar el nivel de gasto observado en la región, traspasando el gasto privado de los sectores más vulnerables y de la clase media al Estado.

Si bien la educación es un derecho, la actividad docente tiene un costo por alumno insoslayable, que puede ser financiado de diversas maneras. Por el Estado (en ese caso sería gratis para el estudiante); por la familia del estudiante (sin costo para el Estado); o por el propio estudiante (lo cual implica otorgar un crédito blando, o la posibilidad que el alumno(a) trabaje y autofinancie sus estudios).

Frente a estas tres opciones cabe la posibilidad que algunas de ellas se combinen de una manera flexible dependiendo de un conjunto de variables determinadas por las condiciones y características de los estudiantes, la región, la carrera, la tasa de retorno, la demanda social, y otras. Además, en relación al financiamiento de los estudiantes, las solicitudes de ayudas estudiantiles (créditos y becas) actualmente radicadas en INGRESA, deberían ser pre evaluadas por las instituciones de educación superior y, posteriormente, sometidas a una jerarquización única de carácter nacional.

Para los estudiantes de menos recursos debería ampliarse, adicionalmente, el apoyo para sobrevivencia (alimentación, movilización, materiales de estudio, etc.).



Se sugiere también que se refuercen los programas de ayudas estudiantiles, transfiriendo a éstos los fondos que actualmente se destinan al AFI.

Asimismo, para permitir que los alumnos estudien y trabajen es necesario plantearse cambios curriculares importantes. Se podría considerar un financiamiento más amplio para los dos primeros años de las carreras, dando la opción horaria a los estudiantes de los cursos superiores para que puedan estudiar y trabajar. Además, esta sería una forma de incrementar el financiamiento de carreras técnicas, en especial de aquellos centros dependientes de las universidades estatales con la condición que se articulen con las carreras profesionales de manera de asegurar la perspectiva de la educación a lo largo de la vida.

Al plantear el tema del financiamiento de la docencia, se debe tener en consideración la gran cantidad de estudiantes y familias endeudadas y la necesidad de enfrentar esta situación con realismo mediante la reprogramación y/o condonación de las deudas. Para el cobro de las deudas derivadas de los distintos créditos (CAE, Fondo Solidario y CORFO) sería recomendable centralizarlas en una sola entidad (Por ejemplo, el Banco Estado). De este modo, podría conseguirse una mayor tasa de retorno de parte de los deudores y evitar la mora que se observa en la actualidad y que puede explicarse porque las universidades del CRUCH, en este caso, no asumen la responsabilidad de la cobranza como una tarea propia de su quehacer. Esta sugerencia se basa en la experiencia de otros países de América Latina, tales como Colombia y República Dominicana que tienen fundaciones crediticias a cargo de los préstamos y las cobranzas.

En el ámbito de la investigación debieran mantenerse los actuales fondos concursables. Debiera aprovecharse la sinergia del trabajo en red para proyectos de mayor envergadura y más larga duración, en especial aquellos de interés y desarrollo social. Igualmente, se debiera hacer una evaluación de cumplimiento de logros e impacto de los distintos proyectos.

En el plano de la extensión, se puede apoyar aquellas actividades de interés social que se justifiquen a nivel regional. En el ámbito de la prestación de servicios, deberían favorecerse los acuerdos con aquellas actividades que propicien el bien social como, por ejemplo, el Instituto de Sismología de la Universidad de Chile, el servicio de asistencia judicial, etc.

En cuanto a la gestión de las entidades de educación superior debería, por un lado, legislarse de modo que los estatutos no resulten restrictivos para el manejo de sus fondos, y, por otro, establecerse ciertos patrones de rendimiento mínimo y de estímulo a la eficiencia que trasciendan los existentes en la actualidad.

## LUCRO

### Situaciones actuales y problemas

A la fecha el Estado solo posee universidades. No obstante, algunas de las universidades del CRUCH han creado centros de formación técnica que operan como entidades privadas. Ahora bien, las universidades privadas y estatales, de acuerdo a la LOCE, no pueden perseguir fines de lucro. En cambio, tanto los CFTs como los IPS sí lo pueden hacer. Esta situación es anómala e incomprensible, puesto que Chile firmó la Declaración de la Conferencia Mundial de UNESCO en que se establece que la educación es un derecho y no un bien transable, por lo cual las entidades educativas no pueden lucrar.

En Chile existe evidencia que revela que varias universidades privadas nuevas lucran solapadamente burlando la ley. Al respecto se ha planteado que no existirían los instrumentos necesarios para identificar, controlar y combatir estas prácticas fraudulentas. La excepción que rompe esta regla está dada por la Universidad del Mar, cuyos procedimientos fraudulentos fueron denunciados por sus propias autoridades superiores. Una de las maneras de evadir la legislación referida al lucro es mediante la creación de empresas relacionadas mediante las cuales se retiran utilidades que son reinvertidas en otros proyectos distintos al educativo. Sin lugar a dudas, la fiscalización en torno al lucro ha sido laxa.

En la otra vereda, puede constatarse que un grupo de universidades privadas reinvierten la totalidad de sus utilidades en pro de su crecimiento institucional y en beneficio de sus miembros. En esta misma línea, puede indicarse que la recuperación de inversiones no necesariamente implica lucro, siempre y cuando las utilidades se reinviertan en el proyecto educativo.

### Propuestas y sugerencias

En general, en los servicios y bienes de utilidad pública que satisfacen necesidades básicas, esto es, educación, salud, alimentación, vivienda, transporte, entre otros, no debiera existir motivaciones para lucrar. No obstante, dicho supuesto no se cumple en el caso de Chile dado que el modelo económico vigente, amparado en los fundamentos del neoliberalismo, avala la persecución del lucro. Si no fuera posible introducir una reforma radical al modelo económico imperante, a lo menos en el corto plazo, debiera tenderse a promover un cambio en el sector educación. Con ese fin, debiera mejorarse la legislación y generar las instancias y organismos con las atribuciones necesarias para intervenir y sancionar las transgresiones a la legislación actual.

Por las mismas razones que las universidades no pueden tener fines de lucro, tampoco debieran tenerlo los CFTS y los IPS. Por consiguiente, debiera modificarse la LOCE en tal sentido. A ello se debiera agregar la posibilidad de tener una contabilidad pública con acceso total a los entes fiscalizadores. Por otra parte, las entidades que no estén dispuestas a someterse a estas normativas deberían perder su personalidad jurídica.

## **CALIDAD**

### **Situaciones actuales y problemas**

La calidad de las instituciones, carreras y programas de educación superior es heterogénea no existiendo una relación unívoca. Este fenómeno rara vez ocurre en otros países. En efecto, en Chile se dan casos de instituciones acreditadas que tienen carreras no acreditadas y viceversa, lo que resulta francamente paradójico.

En la actualidad el régimen de aseguramiento de la calidad no necesariamente garantiza que la oferta reúna efectivamente los estándares que deberían tener las instituciones, las carreras y los programas. La certificación, en el plano institucional, se concentra fundamentalmente en la revisión y cumplimiento de normativas, reglamentos y sistemas de gestión apropiados e ignora los procesos de formación y los logros de aprendizajes.

La legislación vigente ha amparado el desempeño poco confiable de agencias privadas que han evidenciado problemas de idoneidad y de rigurosidad en el control de los procesos analizados. Los mecanismos usados por la CNA para controlar y supervisar el funcionamiento de las agencias son básicamente dos: amonestación y multa, en este último caso, de poca significación. Las pocas multas que se han cursado a la fecha no se condicen con la naturaleza de las actuaciones poco éticas detectadas en algunos casos (Espinoza & González, 2013). Por ejemplo, se han identificado diversas instancias de negociación entre las agencias y las carreras para definir la composición de los comités de áreas lo que no contribuye a dar garantías públicas de la calidad e idoneidad de las carreras.

Otro aspecto crítico en el régimen de aseguramiento de la calidad que prevalece hasta hoy dice relación con la presencia de consultoras vinculadas a algunas agencias acreditadoras (teniendo un mismo propietario) que asesoran con anterioridad y posterioridad los procesos de acreditación. De igual manera, existen casos de autoridades de universidades que son dueñas de agencias de acreditación o bien que sus consejeros o dueños forman parte de juntas directivas o cuerpos colegiados superiores de las entidades que acreditan (Espinoza & González, 2013).

En el caso de la CNA, los consejeros (quince) representan intereses corporativos lo que incide en la toma de decisiones aun cuando, en general, se abstienen en el caso de acreditarse las instituciones a las cuales pertenecen.

En el proceso de acreditación institucional, existe poca claridad para evaluar las áreas anexas. En efecto, los criterios para evaluar las actividades no obligatorias como la investigación y la extensión son bastante amplias y, por ende, no permiten discernir de manera coherente y apropiada su acreditación. A ello se suma, las evaluaciones de los programas de postgrado que son evaluados mediante la visita de un solo par externo nacional lo que ciertamente puede generar sesgos de subjetividad (Comisión Nacional de Acreditación, 2009).

A nivel de los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, los procesos de acreditación institucionales desarrollados a la fecha son escasos, por lo cual resulta difícil certificar su calidad.

En general, los pares académicos (evaluadores externos) no tienen la suficiente experiencia ni la homogeneidad de criterios para llevar adelante los procesos de acreditación, debido a que no se ha establecido un sistema de capacitación permanente y adecuado al interior de la CNA.

La información pública que deriva de la acreditación es muy general y no permite valorar efectivamente la calidad de la enseñanza a nivel de instituciones, carreras y programas.

Para corregir los vicios que presenta la ley de aseguramiento de la calidad promulgada en noviembre de 2006 se formuló un proyecto de ley para reestructurar completamente el sistema de aseguramiento de la calidad. Dicho proyecto, que fue preparado solo por funcionarios de gobierno, sin consulta a especialistas en el tema, fue enviado al Congreso a fines del año 2011 y permanece aún en trámite. Uno de los aspectos críticos que contiene el proyecto es que da la posibilidad de acreditar a las instituciones por un lapso de seis años y en caso que no se alcanzara esa exigencia se da la opción de acreditar por un mínimo de tres años, siempre y cuando en el proceso siguiente acreditara por seis años. En caso contrario, se le caducaría el reconocimiento (Ministerio de Educación, 2013). Esta medida pone en riesgo a la mayoría de las instituciones de educación superior ya que en la actualidad un número reducido de ellas ostenta seis o siete años de acreditación.

En la misma perspectiva, y casi en forma simultánea, se envió al Congreso Nacional el proyecto que crea la superintendencia de educación superior, y continúa pendiente su aprobación. La no aprobación de dicha iniciativa legal supone naturalmente, que se siga ignorando uno de los aspectos más relevantes del sistema cual es el cumplimiento de las normativas y la potestad para solicitar antecedentes e intervenir en caso de ser necesario.

en las instituciones que no actúen en conformidad a la legislación vigente y a su normativa interna. Se suma a lo anterior que las normativas existentes son débiles, no permiten una fiscalización adecuada ni dan espacio para recibir reclamos o denuncias de incumplimiento de parte de los distintos actores (profesores, estudiantes, apoderados) (Cámara de Diputados de Chile, 2011).

## Propuestas y sugerencias

En materia de calidad se torna imprescindible definir un modelo integral de aseguramiento de la calidad hacia el cual debiera tender la educación superior, y establecer los criterios de referencia que permitan apoyar el fortalecimiento del modelo en consonancia con el desarrollo del país. Ciertamente, ello no es tarea fácil puesto que todo modelo debiera trasuntar los fundamentos valóricos que lo trasminan. Conforme a lo señalado, resulta deseable lograr un amplio consenso a nivel país mediante un acuerdo en el plano académico, económico y político que pueda trascender los cambios contingentes y que pueda satisfacer a la mayoría de los actores involucrados. Sobre esa base será posible elaborar un esquema para evaluar la calidad de las instituciones y los programas y establecer la estructura, los organismos y el perfil de los funcionarios que deban implementarlo.

Por lo pronto es necesario considerar algunas medidas inmediatas, varias de las cuales ya han sido debatidas y sobre las que no ha habido consenso. En primer término, es conveniente revisar la constitución de la Comisión Nacional de Acreditación y de las agencias acreditadoras privadas. Se propone la creación de una Comisión de Aseguramiento de la Calidad Única, de carácter estatal (no gubernamental),<sup>1</sup> que debería estar conformada por consejeros estables e independientes de las instituciones. A esta nueva agencia le corresponderían todas las funciones de evaluación institucional y de programas. Para ello debe contar tanto con el personal estable idóneo, como con una cantidad suficiente de pares académicos adecuadamente entrenados y actualizados que operen sobre la base de criterios claros preestablecidos y que corrijan aquellos elementos que en la actualidad son difusos o poco claros.

Estos aspectos debieran ser considerados en la reformulación del proyecto de ley de aseguramiento de la calidad que se encuentra en el congreso. Sería ideal crear una comisión de expertos que preparara un primer borrador de proyecto de ley que consignara todos los aspectos técnicos necesarios para implementar un sistema acorde a las necesidades del país y que permitiera superar las deficiencias que presenta el sistema vigente.

1 Esta medida supone, inevitablemente, la supresión de las agencias privadas de acreditación.

Es importante, igualmente, mejorar los sistemas de información y capacitar tanto a los orientadores de los establecimientos de la educación media como a los potenciales postulantes que mediante una lista de cotejo puedan tomar decisiones más informadas sobre la oferta educativa terciaria.

Es necesario concretar la creación y puesta en marcha de la superintendencia de educación superior con atribuciones para solicitar información necesaria e intervenir, si fuera necesario, tanto en temas normativos y administrativos, como en los aspectos financieros de las instituciones. El proyecto actual ingresó al Congreso en noviembre del 2011 y hasta fines del 2013 se continuaban recibiendo indicaciones (Melo, 2013).

## **La regulación de un sistema en expansión**

### **Situaciones actuales y problemas**

El sistema postsecundario no ha sido analizado en su globalidad en relación a su estructura, a su vinculación con los otros niveles educativos y a su interacción con el sector productivo. Por ejemplo, no se ha trabajado suficientemente la articulación entre la educación media y la de nivel terciario, ni tampoco la concatenación que debiera existir entre el pregrado y el postgrado, ni menos aún entre la formación de técnicos (carreras cortas conforme consigna la LOCE) y profesionales (González, 2011, 2013).

En el caso de la relación entre educación secundaria y terciaria, subsiste la discriminación que afecta a los estudiantes provenientes de la Educación Media Técnica Profesional (EMTP), que deben rendir las pruebas de selección a la educación postsecundaria en condiciones totalmente desventajosas respecto a sus pares de la modalidad científico-humanista. Según lo planteado en algunos estudios (Espinoza & González, 2011; Tapia, et al., 2013), no se ha trabajado en el país con una perspectiva de educación a lo largo de la vida ni con la concepción de un sistema nacional de cualificaciones, que evite la discriminación de personas con distinto background para continuar perfeccionándose durante toda su vida laboral y productiva, independiente de su origen social y de donde haya adquirido sus conocimientos (MECESUP, 2010).

Hasta la fecha, el sistema se ha regulado de acuerdo a una lógica de mercado y su crecimiento ha estado basado en la demanda por matrícula más que por los requerimientos de los distintos campos ocupacionales. Este fenómeno, desde el punto de vista de la planificación en las instituciones privadas, satisface una demanda de corto alcance pero sin tener una mirada de largo plazo sustentada en el desarrollo del país y sus necesidades. Este crecimiento desregulado de la matrícula, especialmente, en carreras de tiza y pizarrón que son de bajo costo de implementación y alta rentabilidad para las instituciones privadas, ha redundado en la última década en un aumento notable del número de egresados (110.000 titulados al año) y en el incremento del desempleo ilustrado o sub-empleo.

La carencia de normativas relativas a la estructura curricular y las condiciones mínimas de desarrollo de las carreras ha provocado un desorden de la oferta educativa. En la actualidad, la ley solo define la duración de las carreras técnicas superiores que no debe ser inferior a las 1.800 hrs. pudiendo ser parte de ellas de carácter no presencial o de estudio personal del alumno (Gobierno de Chile, 1990). Considerando las nuevas estructuras imperantes en el mundo desarrollado (Europa o Norteamérica), la licenciatura está tendiendo a desaparecer, cediendo el paso al modelo británico que la homologa, en general, a una maestría. En cambio, en Chile por ley, ambos grados se mantienen de manera independiente y escalonada. La tendencia actual es tener una estructura ciclada con bachilleratos, maestrías y doctorados, siendo la entrega de los títulos profesionales habilitantes simultánea a la realización de estudios de maestría, acortándose sustantivamente la especialización (Gobierno de Chile, 1990).

En la legislación del año 1981 se crearon universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica con la idea de ampliar la oferta educativa incluyendo la formación técnica y emulando al sistema norteamericano de "community colleges", "colleges" y universidades. Sin embargo, por la tradición europea prevalente en el país, los institutos profesionales se fueron desperfilando, y transformándose algunos en universidades o cerrándose en otros casos. Se generó así una duplicidad de la oferta educativa en desmedro de los IPs debido al mayor status que genera para los alumnos estudiar en una universidad. Esta situación no ha sido enfrentada por el Estado, que incluso se desprendió de todos sus IPs en los años ochenta. En la actualidad, varios de los IPs sirven de subterfugio para retirar excedentes amparados por la LOCE (Gobierno de Chile, 1981, 1990).

No hay, por otra parte, una estandarización de la duración de las carreras, produciéndose situaciones extremas como acontece con las carreras de ingeniería, donde existe una gran diferencia en la duración de los planes de estudios asociados a esta disciplina (oscilan entre cuatro y seis años). El hecho que haya un mismo título con distinta formación asociada, produce incertidumbre respecto de la calidad de la preparación que se les da a los egresados y genera desconcierto, tanto para los postulantes a las carreras como para los estudiantes y los empleadores.

Otro aspecto crítico dice relación con el desequilibrio que existe entre la formación de técnicos y profesionales (en la actualidad se gradúa 1 técnico por cada 11 profesionales) que es contradictorio con las demandas reales del sector productivo y tampoco se ajusta a las necesidades del país ni se condice con las tendencias observadas en las naciones desarrolladas.

En otro orden de cosas, la información existente sobre las tendencias ocupacionales para los egresados de las carreras técnicas superiores y

profesionales es, por el momento, muy limitada y carece de una mirada prospectiva. En la actualidad el cálculo de la renta que obtienen los profesionales y los técnicos al cabo de dos y cinco años de egreso está basado en las declaraciones de impuesto con todos los sesgos que ello supone, incluyendo: la pertinencia de la formación recibida, el pago de impuestos de los trabajadores independientes, el sub-empleo y el doble empleo. Estas debilidades no se observan en países desarrollados donde existen observatorios de empleo que consideran otras fuentes, tales como: encuestas de seguimiento a egresados que se aplican periódicamente, censos, y bases de datos de las cotizaciones previsionales.

### Propuestas y sugerencias

Frente a la desregulación del sistema postsecundario se torna necesario establecer algunas normas generales que, manteniendo el principio de la autonomía, permita una cierta homogeneidad mínima para ordenar el sistema, sus grados y sus titulaciones, con una lógica asociada a la educación a lo largo de la vida.

La preponderancia del esquema británico en los países desarrollados, que establece un sistema de ciclos asociado a los grados (bachillerato, maestría y doctorado), podría adoptarse como modelo para el país, suprimiendo la licenciatura que obedece a una orientación más bien profesionalizante del antiguo modelo europeo continental.

El primer ciclo de formación general, podría asociarse a un bachillerato, preferentemente de dos años. Ello permitiría abrir un abanico curricular con más opciones para los niveles siguientes, incluyendo la posibilidad de realizar estudios más avanzados conducentes a grados superiores y a los títulos habilitantes, tanto de carreras cortas (técnicos superiores) como profesionales. Este modelo permitiría tener una formación inicial más sólida e integral a todos los estudiantes del nivel terciario y, además, dada la posibilidad de contar con una salida laboral en el corto plazo, permitiría a un amplio sector de estudiantes autofinanciar sus estudios posteriores, compatibilizando estudio y trabajo. El título habilitante de técnico superior (asociado a lo que hoy se denomina carrera corta), tal como puede ser el título de procurador, auxiliar de enfermería o técnico dental) sería posterior al bachillerato que entrega una formación general en su área, adicionándole un programa de especialización operacional, normalmente de dos semestres.

El segundo ciclo de mayor especialización correspondería al nivel de Maestría que sería previa al título profesional, como lo es hoy en el caso de la licenciatura.

El tercer ciclo conduciría al doctorado. Los diplomados deberían estar regulados, teniendo una duración mínima, y podrían existir tanto para



el nivel de técnico como para el nivel profesional. En ciertas carreras de riesgo social (como las del área de educación y salud) debería exigirse una actividad de especialización y actualización periódica, fortaleciendo la perspectiva de la educación permanente. Se sugiere que los ciclos tengan una duración similar al adoptado por el sistema europeo tras el Acuerdo de Bolonia y que se asimile el sistema de créditos transferibles (SCT-CHILE) (Espinoza & González, 2014).

Otro aspecto crítico de la actual estructura curricular que se requiere revisar es el proceso de transición entre educación media y superior. Se propone modificar el actual proceso selectivo que discrimina a los sectores más vulnerables por otro que facilite el tránsito entre un nivel y otro, pero con la exigencia de disponer de las competencias mínimas para realizar estudios superiores. Ello implica establecer programas propedéuticos o de nivelación, previo al inicio del primer ciclo superior, siempre con la perspectiva de la educación permanente. En particular, se debiera trabajar de manera muy especial con los egresados de la educación media técnico profesional que en la actualidad se encuentran muy desfavorecidos para continuar sus estudios postsecundarios.

Dada la situación que enfrentan los IPs dentro del sistema actual, donde la mayoría no ha sido nunca acreditado, debiera revisarse en profundidad su situación y su continuidad.

Paralelamente, debería replantearse un esquema basado en un marco nacional de cualificaciones que permitiera articular la educación formal y la no formal, con un sistema pre establecido de reconocimiento de estudios y experiencia y con la apertura para la recuperación de jóvenes excluidos del sistema (Espinoza & González, 2009).

Otra medida posible es la de incorporar al sistema de educación superior mecanismos y procesos que faciliten la transición entre el egreso de este nivel y la incorporación al mundo del trabajo. Esto existe en la actualidad en muchas instituciones pero corresponde a experiencias descentralizadas sin ninguna sistematización ni normativas claras (González, 2011, 2013).

## **LA PREPONDERANCIA DE LA FORMACIÓN DE TÉCNICOS**

### **Situaciones actuales y problemas**

Resulta evidente la falta de una política clara para potenciar la formación de técnicos de nivel superior. En consonancia con ello, el financiamiento de las carreras técnicas y el desinterés evidenciando por el Estado hacia este nivel formativo, corrobora la inexistencia de políticas públicas. Un ejemplo de lo anterior, es que solo en el año 2001 se creó el Programa de Becas Milenio orientado a financiar los estudios técnicos de nivel

superior y, más recientemente, a contar del año 2006-2007 se incrementó sustantivamente –en el marco de dicho programa– el número de beneficios para este sector. A pesar de lo señalado, todavía la cobertura del programa está muy por debajo de las necesidades reales de los estudiantes (Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, 2013).

A su turno, se puede sostener que existe en la actualidad gran confusión acerca de la denominación y alcance de la formación de técnicos en Chile. En efecto, co-existen varias certificaciones para el título de técnico. Entre ellas, cabe mencionar los técnicos provenientes de la formación profesional (OTEC), los técnicos de nivel medio formados en la EMTP, y los técnicos superiores formados en los CFTs, IPs y universidades.

Por otra parte, no existe ninguna articulación entre estas distintas certificaciones de técnicos, ni tampoco una descripción clara del perfil laboral de cada uno de ellos. Es así como en las carreras técnicas postsecundarias suele privilegiarse una formación centrada solamente en la operación y en las manualidades, sin un fundamento conceptual adecuado que permita el posterior perfeccionamiento y facilite la articulación. A lo anterior, se suma que prácticamente no existen opciones de especialización para los egresados de carreras técnicas de la educación postsecundaria, lo cual limita su actualización, su perfeccionamiento y, por ende, su trayectoria laboral.

## Propuestas y sugerencias

Las debilidades que se observan en la formación de técnicos en el país son importantes y requieren de una atención especial que contemple todos los niveles. En la actualidad los requerimientos del sector productivo son cada vez más exigentes y demandan una sólida formación científica y teórica para adaptarse a situaciones laborales más complejas. En esta línea, adquiere mucha relevancia la formación de técnicos superiores que posean una formación general adecuada y que no tengan limitaciones para su perfeccionamiento permanente. En consecuencia, se podría plantear que la formación de técnicos de nivel medio podría realizarse en centros de alta especialización, abiertos a todos los estudiantes de nivel medio, en vez de tener liceos técnicos profesionales que usualmente no alcanzan los estándares de calidad y el grado de actualización que se necesita. Las carreras técnicas de nivel superior deberían estar articuladas con estos centros, facilitando así la transición entre ambos niveles. En este escenario, el Estado debiera asumir la responsabilidad de formar técnicos, para lo cual debiera invertir en la creación y equipamiento de dichos centros, así como en la fundación de CFTs públicos. Además, debiera apoyar más decididamente a los CFTs asociados a las universidades públicas, exigiendo su articulación con las carreras profesionales.

Como ya se ha señalado, sería además conveniente que los egresados de las carreras técnicas tuvieran la posibilidad de disponer de diplomados y postítulos de especialización, además de poder continuar estudios más avanzados.

En necesario, por último, insistir tanto en el reforzamiento de los programas de becas y créditos para carreras técnicas, como en los procesos de aseguramiento de la calidad.

## **EL CRECIMIENTO COHERENTE DE UN SISTEMA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y DESARROLLO**

### **Situaciones actuales y problemas**

En el país no ha podido consolidarse un sistema único e integrado de ciencia, investigación, innovación y desarrollo, a pesar que se han realizado esfuerzos en este sentido (Espinoza & González, 2009). Sobre este particular, es posible observar en Chile dos grandes tendencias. Una en la cual prima la innovación vinculada al sector productivo. Y otra, vinculada a la investigación científica asociada a la generación de nuevos conocimientos por su valor en sí mismo. Ambas se han mantenido en contraposición, sin lograr una articulación para el trabajo mancomunado y colaborativo. En la actualidad, cada una de estas tendencias conforma un ámbito de trabajo que se mantiene en Ministerios independientes. Por una parte, el área más científica radicada en CONICYT en concomitancia con las universidades, y por otra, el área productiva dependiente de CORFO (Ministerio de Economía).

Uno de los mayores problemas que enfrenta CONICYT en la actualidad es la desarticulación entre los distintos programas, lo cual no permite canalizar de buena manera los recursos disponibles ni tampoco contribuye a dar cuenta de las demandas nacionales.

Cabe señalar, por otra parte, que la mayoría de los ministerios cuenta con institutos y organismos de investigación, que aun cuando tienen vínculos con investigadores de las universidades, no necesariamente se han traducido en convenios o instancias formales de trabajo conjunto. En la misma línea, se carece de instancias que permitan detectar los principales requerimientos del sector productivo que pudieran dar origen a proyectos de investigación, tesis de grado o semilleros de empresas en las universidades. Del mismo modo, son escasos los mecanismos formales que faciliten el intercambio y el trabajo en red entre grupos de investigación de distintas universidades.

De otro lado, es importante relevar que ha habido un esfuerzo para otorgar becas de postgrado y apoyar la formación de nuevos investigadores. Ello ha permitido canalizar la oferta en este campo como así también la

selección de los candidatos. No obstante aquello, la producción científica y de patentes tecnológicas en el país es aun baja en comparación con la observada en los países desarrollados.

### Propuestas y sugerencias

Es necesario establecer a nivel nacional una entidad única de coordinación de los distintos organismos tanto estatales como privados que trabajan en investigación, innovación y desarrollo. Dicho ente, debería : colaborar en una mayor sistematización de las demandas del sector productivo, promover la investigación científica, apoyar los procesos de divulgación científica, dar apoyo a la generación de innovaciones, registrar patentes y estimular su posterior utilización en el sector productivo. De igual manera, este organismo debería vincularse, y trabajar en estrecha coordinación, con las instituciones formadoras de investigadores y científicos, en la incorporación de capital humano avanzado, en el financiamiento de emprendimientos y de parques científicos y tecnológicos en cooperación con las universidades y los distintos institutos de investigación existentes en el país.

Un aspecto crítico para el desarrollo futuro de la investigación, innovación y desarrollo es la vinculación de las universidades con los organismos de investigación externos, principalmente, con aquellos dependientes de los ministerios. En este caso, resulta fundamental el rol que pueda jugar CONICYT o el Consejo Nacional de Ciencias e Innovación Tecnológica para impulsar un trabajo tripartito (universidades e institutos de investigación, el Estado y el sector productivo) que redunde en un mayor desarrollo económico de la nación.

## EL ROL DEL ESTADO Y DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES

### Situaciones actuales y problemas

Desde comienzos de los años 80 el Estado se marginó de asumir su responsabilidad como proveedor de recursos y como gestor de políticas públicas para el sector educación, siendo sustituido por el sector privado, primando el criterio de la rentabilidad por sobre el del bien común o bienestar social. Producto de este abandono, se ha producido un enorme deterioro en la educación pública y la consolidación del sector privado, que en la actualidad alberga al 77% del estudiantado que cursa estudios de nivel terciario.

En ese marco, en la actualidad no existe ni consenso ni claridad entre los distintos actores sobre el rol de las universidades estatales y sus características identitarias en relación con el resto de las entidades de

educación superior. Aun cuando todas ellas pertenecen al Consejo de Universidades Estatales (CUE), y reciben aportes fiscales directos (tal como acontece con el resto de las universidades privadas del CRUCH), aquello no es suficiente para establecer sus rasgos distintivos.

A esto se suma que las universidades estatales se rigen por estatutos obsoletos establecidos a comienzos de los años 80 los que no se condicen con los requerimientos y el contexto actual. Esta situación no les permite asumir en plenitud la dinámica que requiere una gestión moderna y las deja en desventaja respecto de las otras universidades.

### ..... Propuestas y sugerencias

Es indispensable fortalecer las entidades estatales de modo que lideren la educación superior a nivel nacional y en sus respectivas regiones. Para ello no solo requieren un mayor presupuesto sino también perfeccionar su gestión. Se necesita reforzar su autonomía y tender a generar modelos de administración estatal centralizados y competitivos, tal como ocurre con otras empresas del Estado.

Lo anterior supone implementar dos tareas de corto plazo. En primer lugar, definir mejor sus perfiles y la función que debiera tener el Estado en la educación superior a través de ellas. En segundo término, reformular sus actuales estatutos de modo que operacionalicen sus perfiles de gestión de modo puedan desarrollarse con un funcionamiento más innovador y competitivo.

---

## Bibliografía

Brunner, J.J. & Ferrada, R. (Coordinadores) (2011). Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011. Santiago, CINDA.

Cámara de Diputados de Chile (2011). Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley que Crea la Superintendencia de Educación Superior. En [http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=8447&prmBL=8041-04](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8447&prmBL=8041-04)

Comisión Nacional de Acreditación (2009). Circular N°6, 06 de abril. Materia: Informa sobre el procedimiento para la acreditación de programas de postgrado. En <http://www.cnachile.cl/wp-content/uploads/2010/08/circular06b.pdf>

Tapia C.P, Del Valle, R., Kaechelle M., Escobedo, C. (2013). Marco Conceptual e Institucional para el aprendizaje a lo largo de la Vida en las Instituciones de Educación Superior Chilenas. En González, L.E. (Editor) (2013), Articulación entre el pregrado y el postgrado: Experiencias Universitarias (pp.239-269). Santiago: CINDA.

Espinoza, O. & González, L.E. (2014). Impacto del Acuerdo de Bolonia en el Sistema de Educación Superior en Chile. En Altair A., Pinto de Almeida M de L., Mendes A. (Eds), Políticas de Educação Superior no Brasil e na América Latina: Impactos do processo de Bolonha. Editora Mercado de Letras (Campinas/SP/Brasil) (En imprenta).

Espinoza, O. & González, L.E. (2013). Accreditation in Higher Education in Chile: Results and

Consequences. En Quality Assurance in Education, Vol.21 (1), 20-38. Sydney, Taylor & Francis.

Espinoza, O. & González, L.E. (2011). Experiencias y Aspectos a Considerar para la Implementación de un Sistema de Información de Apoyo para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida en Chile. En Revista Calidad en Educación, 34 (Julio), pp.125-163. Santiago, Consejo Nacional de Educación. En [http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionRevistaCalidad/doc/70/cse\\_articulo974.pdf](http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionRevistaCalidad/doc/70/cse_articulo974.pdf)

Espinoza, O. & González, L.E. (2009). Propuesta para el Desarrollo de un Sistema de Información que Apoye el Aprendizaje a lo Largo de la Vida. Working Paper. Santiago: CNIC.

Gobierno de Chile, Ministerio de Educación (2013). Reglamenta el Programa de Becas de Educación Superior. Publicado en el Diario Oficial/Normas Generales/Octubre 2013/DO 09/10/2013 DCTO 97 2013.

Gobierno de Chile (1990). Ley 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza. Publicada en el Diario Oficial del 10 de marzo de 1990.

Gobierno de Chile, Ministerio de Educación (1981). Decreto con Fuerza de Ley DFL-5 que Fija Normas sobre los Institutos Profesionales. Publicado en el Diario Oficial el 16 de febrero del año 1981.

González, L.E. (Editor). (2013). Articulación entre el Pregrado y el Postgrado: Experiencias Universitarias. Santiago: CINDA.

González, L.E. (Editor) (2011). El Proceso de Transición entre Educación Media y Superior: Experiencias universitarias. Santiago: CINDA.

González, L.E. & Espinoza, O. (2013). La Consolidación del Movimiento Estudiantil y las

Consecuencias de sus Demandas. En Barómetro de Política y Equidad, La Cuenta Regresiva,

pp.104-121 (Volumen 6, Capítulo 5, Junio). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.

MECESUP (2010). Diseño de un Marco de Cualificaciones para el Sistema de Educación Superior Chileno Santiago: MECESUP Ministerio de Educación Chile. En

[http://www.consejoderectores.cl/innovacion\\_curricular/marco\\_cualificaciones/documentos/Revista\\_Mc.pdf](http://www.consejoderectores.cl/innovacion_curricular/marco_cualificaciones/documentos/Revista_Mc.pdf)

Melo, F. (2013). Schmidt anuncia nuevo plazo para entregar indicaciones a proyecto de Superintendencia de Educación Superior. Diario la Tercera 05 de agosto del 2013 En:

<http://www.latercera.com/noticia/educacion/2013/08/657-536411-9-schmidt-anuncia-nuevo-plazo-para-entregar-indicaciones-a-proyecto-de.shtml>

Melo, F. (2012). Comisión de diputados detecta siete universidades con irregularidades. La Tercera 19 de junio. En <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/06/657-467415-9-comision-de-diputados-detecta-siete-universidades-con-irregularidades.shtml>

Ministerio de Educación (2013). Proyecto de Ley Nuevo Sistema de Acreditación de Instituciones de Educación Superior. En <http://www.divesup.cl/usuarios/1234/File/2013/ocde/04HaraldBeyer.pdf>

OECD (2013). Education at a Glance 2013. En [http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)--FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)--FINAL%2020%20June%202013.pdf)